

24 DECEMBER 2013

DE BESTUURSRECHTELIJKE GELDSCHULDENREGELING

TITEL 4.4 AWB GEËVALUEERD

W. DEN OUDEN

C.N.J. KORTMANN

A.W. JONGBLOED

J.E. VAN DEN BRINK

M.K.G TJEKEMA

9 SAMENVATTING

9.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een breed onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in de praktijk. Deze regeling is opgenomen in titel 4.4 Awb die op 1 juli 2009 als onderdeel van de Vierde tranche van de Awb in werking is getreden.

Titel 4.4 Awb bevat algemene regels over bestuursrechtelijke geldschulden. Het gaat onder meer om regels over de vaststelling van een bestuursrechtelijke verplichting tot betaling van een geldsom, over de gevolgen van het niet voldoen aan die verplichting, over de betaling van bestuursrechtelijke geldschulden en de eventuele invordering daarvan. De algemene regels van titel 4.4 Awb gelden grotendeels zowel voor geldschulden van de burger *aan* de overheid (bijvoorbeeld heffingen, boetes en verbeurde dwangsommen), als voor schulden *van* de overheid aan de burger (zoals verstrekte uitkeringen en subsidies).

Het voornemen van de wetgever om te komen tot een algemene regeling op dit vlak, bestond reeds lang. Door het ontbreken van een algemene publiekrechtelijke regeling voor geldschulden moest in de praktijk regelmatig worden terugvallen op regels uit het privaatrecht, waarbij onzeker was of deze zich leenden voor overeenkomstige toepassing. Dat leidde tot rechtsonzekerheid. Verder bleken de bijzondere bestuursrechtelijke regelingen die er wel waren op dit gebied verbrossend; zij vertoonden onderling veel onverklaarbare verschillen. Aanvankelijk was de wetgever gericht op het regelen van de rechtsbescherming bij het invorderen van dwangsommen door de overheid. Uiteindelijk heeft titel 4.4 Awb een ruimere opzet gekregen. Volgens de regering bestond er behoefte aan een regeling met een ruimer bereik. Bovendien vond de regering dat de invordering van geldschulden niet goed los kon worden geregeld van daarmee samenhangende onderwerpen, zoals betalingstermijnen, wettelijke rente en verjaring.

De breed opgezette, algemene regeling van titel 4.4 Awb heeft daarmee potentieel een enorme reikwijdte gekregen, niet alleen omdat daarin veel onderwerpen zijn geregeld, maar ook omdat het hoofdonderwerp dat zij regelt, de bestuursrechtelijke geldschuld, in de rechtspraak een grote omvang en variëteit kent. De regeling betreft bovendien een onderwerp dat voor grote groepen burgers van potentieel belang is; bijna iedere burger onderhoudt wel financiële relaties met de overheid. Het is om die reden dat de gevolgen van de inwerkingtreding van deze nieuwe

regeling in kaart zijn gebracht. Het onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC).

9.2 Onderzoeksopzet

Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek was om de werking van titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht inzake bestuursrechtelijke geldschulden in de rechtspraak te evalueren. Daartoe zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd.

- a. Hoe werken de bepalingen van titel 4.4 van de Awb in de praktijk en welke eventuele knelpunten doen zich daarbij voor?
- b. Voldoet titel 4.4 Awb daarmee aan de bij de totstandkoming van deze titel in de wetsgeschiedenis geformuleerde doelstellingen?
- c. Welke gevolgen heeft titel 4.4 van de Awb voor de rechtsbescherming van betrokkenen, ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van titel 4.4 van de Awb?
- d. Is de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen, toegenomen?

Onderzoeksmethoden

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is zowel klassiek juridisch als empirisch onderzoek uitgevoerd. Eerst heeft een desk study plaatsgevonden waarbinnen wetgeving, literatuur en jurisprudentie over bestuursrechtelijke geldschulden in kaart zijn gebracht. Daarna zijn zes casestudy's uitgevoerd, waarin de bijzondere wetgeving en de uitvoeringspraktijk op verschillende rechtsgebieden gedetailleerd is onderzocht en beschreven. Drie daarvan – te weten de uitvoeringspraktijk van de Kansspelautoriteit, het Centraal Justitieel Incassobureau en de gemeentelijk handhavingspraktijk van de gemeenten Rotterdam en Alphen aan den Rijn – hadden een focus op geldschulden aan de overheid. In de andere drie casestudy's – met betrekking tot de Wet werk en bijstand, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en het subsidierecht – lag het accent op bestuursrechtelijke geldschulden van de overheid aan de burger. Deze casestudy's leverden een schat aan informatie op over de werking van titel 4.4 Awb in de praktijk.

Verder zijn er interviews gehouden met ervaringsdeskundigen en experts, waaronder (ambtenaren van) bestuursorganen die betrokken zijn bij geldschulden die werden geselecteerd voor de zes casestudy's, bestuursrechters, civiele rechters, deurwaarders en rechtshulpverleners. Ten slotte zijn de eerste analyses van de uitkomsten van het onderzoek (inclusief casestudy's en interviews) in de vorm van een conceptrapport voorgelegd aan een breed samengestelde 'focusgroep' om een evenwichtige presentatie van de onderzoeksresultaten te waarborgen.

Specifiek voor de berekening van de administratieve lasten die samenhangen met de uitvoering van de geldschuldenregeling hebben de onderzoekers, naar analogie van de administratieve lastendrukmeting bij bedrijven, het standaard kostenmodel (SKM) ingezet. Deze methode bleek maar in beperkte mate toepasbaar, omdat titel 4.4 Awb niet (rechtstreeks) nieuwe informatieverplichtingen voor burgers meebrengt. Ook voor het meten van bestuurslasten is het SKM ingezet. Helaas werd al snel duidelijk dat bestuursorganen nauwelijks over kwantitatieve informatie beschikken. Daarom hebben de onderzoekers zich noodgedwongen beperkt tot het meten van de subjectieve lastendruk.

9.3 Opzet rapport

De langs deze wegen verkregen onderzoeksdata zijn op de volgende wijze in het onderhavige onderzoeksrapport verwerkt. Na een inleidend hoofdstuk, is een tweede hoofdstuk opgenomen waarin de doelstellingen die de Awb-wetgever met de geldschuldenregeling wilde bereiken worden beschreven. Daarna is de opzet, inhoud en reikwijdte van de regeling besproken. Om die geordend de revue te kunnen laten passeren zijn de bepalingen van titel 4.4 Awb in samenhangende clusters ingedeeld. Het gaat (in hoofdstuk 3) om de volgende thema's: a) ontstaan en vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld, b) betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld, c) voorschotten, d) verzuim en wettelijke rente, e) verjaring, f) aanmaning en invordering bij dwangbevel. Daarna is ingezoomd op knelpunten die waren geconstateerd (hoofdstuk 4). Dat deel is afgesloten met een (beknopte) voorlopige analyse van de werking van de geldschuldenregeling in de rechtspraak (paragraaf 4.9). In hoofdstuk 5 zijn de casestudy's uitgewerkt. In hoofdstuk 6 is vervolgens apart aandacht besteed aan artikel 4:125 Awb en de daarmee samenhangende bepalingen die voorzien in concentratie van rechtsbescherming. In hoofdstuk 7 zijn de bevindingen ten aanzien van de administratieve lasten in kaart gebracht. Het onderzoeksrapport is afgesloten met hoofdstuk 8, waarin uiteindelijk op basis van alle onderzoeksdata een zo compleet mogelijk beeld werd geschetst van de werking van titel 4.4 Awb in de praktijk.

9.4 Onderzoeksresultaten - doelstellingen

Om de veelheid aan bevindingen geordend te presenteren is in het concluderende achtste hoofdstuk van het onderzoeksrapport teruggegrepen op de vier onderzoeksvragen die hierboven zijn weergegeven. De eerste twee vragen zijn min of meer samengenomen door de geconstateerde knelpunten te relateren aan de in de wetsgeschiedenis geformuleerde doelstellingen van de geldschuldenregeling: uniformiteit, duidelijkheid en efficiëntie.

Uniformering

Wat betreft de uniformering is vastgesteld dat de Awb-wetgever maar matig is geslaagd in zijn doelstelling. Hoewel de Raad van State adviseerde de geldschuldentitel te beperken tot een regeling voor de invordering van schulden aan de overheid, heeft de wetgever gekozen voor een (veel) bredere reikwijdte. Ten eerste is de regeling uitgebreid tot het gehele traject van het vaststellen van de betalingsbeschikking tot de dwanginvordering, met name voor die onderwerpen waar het nodig was duidelijkheid te bieden over de (al dan niet) overeenkomstige toepassing van het Burgerlijk Wetboek. Ten tweede heeft de regeling ook betrekking op geldschulden van de overheid.

Deze verruimde reikwijdte is goed te begrijpen in het licht van het algemene streven naar uniformering van de Awb-wetgever. Het advies van de Raad van State lijkt echter meer op de praktijk toegesneden. Weliswaar heeft de wetgever over de afwikkeling van geldschulden van de overheid op enkele punten duidelijkheid gecreëerd (de beschikking van artikel 4:88, derde lid, Awb, de bevoorschotting in artikel 4:95 Awb en de wettelijke rente in de artikelen 4:98 en 4:100 Awb), de relevantie daarvan voor de praktijk lijkt gering. Bij de onderzoekers bestaat op grond van de interviews althans niet de indruk dat de betrokkenen op deze punten vóór de invoering van titel 4.4 Awb met serieuze problemen kampten. De bepalingen van de regeling worden nauwelijks toegepast in geschillen over geldschulden van de overheid.

Waar het betreft geldschulden aan de overheid blijkt de praktijk inderdaad voor de invordering (in brede zin, daaronder dus begrepen verrekening, uitstel en kwijtschelding) het meest behoefte te hebben aan algemene regels. Op dat punt had titel 4.4 Awb juist gedetailleerder mogen zijn. Met name *materiële* normen over de uitoefening van invorderingsbevoegdheden in brede zin, bijvoorbeeld met betrekking tot verrekeningsbesluiten en besluiten inzake betalingsregelingen en kwijtschelding, worden node gemist. De Leidraad Invordering 2008 wordt door de praktijk genoemd als mogelijke inspiratiebron voor deze onderwerpen. Ook is geconstateerd dat er in de

praktijk behoefte bestaat aan algemene regels die betrekking hebben op de fase *voor* het nemen van een betalingsbeschikking. Onduidelijk is bijvoorbeeld tot welk moment een terugvorderingsbesluit kan worden genomen als bijzondere bepalingen daaromtrent ontbreken. Verder is er behoefte aan een algemene bevoegdheid tot het in rekening brengen van wettelijke rente over de periode waarin gelden onterecht bij een burger verbleven. Dit zijn onderwerpen die in titel 4.4 Awb ontbreken.

De geldschuldenregeling heeft dus een zeer breed bereik en werkt op een groot terrein uniformerend, maar lang niet alle bepalingen van titel 4.4 Awb blijken voor de rechtspraktijk (erg) relevant. Bovendien ontbreken onderwerpen die in de praktijk tot hoofdbreken leiden.

Daar komt bij dat het onderzoeksteam heeft moeten concluderen dat de beoogde uniformiteit ook om andere redenen niet is bereikt. Titel 4.4 Awb laat zelf op diverse plaatsen nadere regeling aan de bijzondere (materiële) wetgever over. Dat is in Awb-verband overigens niet ongebruikelijk, maar het doet afbreuk aan de gewenste uniformiteit. Problematisch in dit verband is verder dat de vele bijzondere wetten (buiten de mogelijkheden tot afwijken die titel 4.4 Awb zelf biedt om) de geldschuldentitel geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren en afwijkende regelingen geven. Afwijken lijkt welhaast de norm voor de bijzondere wetgever.

Dat kan voor een deel worden verklaard door het feit dat de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling enkele stevige concurrenten heeft. Artikel 4:124 Awb maakt expliciet dat de wetgever de invordering langs civielrechtelijke weg bewust heeft laten bestaan naast en in aanvulling op de invordering krachtens titel 4.4 Awb. Dat heeft soms tot gevolg gehad dat bestuursorganen (als gevolg van hoge werkdruk, koudwatervrees enz.) de invorderingspraktijk bij het oude hebben gelaten. Niet zichtbaar in de Awb, maar voor de praktijk veel belangrijker is de fiscale invordering op grond van de Invorderingswet 1990 (en de Leidraad invordering). Niet alleen de omvang van de invordering van rijksbelastingen, maar ook het feit dat in veel bijzondere wetten de Invorderingswet 1990 van toepassing wordt verklaard, maakt de fiscale invordering tot de geduchte concurrent van de invordering krachtens titel 4.4 Awb. Bestuursorganen die vóór 1 juli 2009 al met de Invorderingswet 1990 werkten, zijn doorgaans redelijk tevreden over dit regime en blijken weinig genegen om over te stappen naar het "algemene" regime van de geldschuldentitel. Sterker, binnen gemeenten, waar beide regimes naast elkaar bestaan, lijkt er een voorkeur te bestaan voor het fiscale regime en worden initiatieven ontplooid om de gemeentelijke incassopraktijk integraal bij de gemeentelijke belastingdienst en de eigen (belasting)deurwaarder onder te brengen. Als de regering van titel 4.4 Awb echt een algemene

regeling wil maken, zou zij er goed aan doen te onderzoeken welke lessen getrokken kunnen worden uit de fiscale invorderingspraktijk. Tevens kan dan aandacht besteed worden aan de uiteenlopende regimes ('staffels') die in de civiele, bestuursrechtelijke respectievelijk fiscale praktijk van toepassing zijn voor de bepaling van de in rekening te brengen incassokosten

In het onderhavige onderzoek is verder gebleken dat het invorderingsproces soms bewust 'informeel' wordt ingericht. Bestuursorganen en deurwaarders geven er soms de voorkeur aan om de relatie met de debiteur zonder (of naast) formele beschikkingen en dwangbevelen af te wikkelen; dat zou soms praktischer zijn en ook beter zijn voor de relatie met de burger. De rechtspraak heeft echter moeite om dergelijke arrangementen onder te brengen in het besluitmodel van de Awb, als het tot een procedure komt.

Voor burgers ten slotte, lijkt de uniformiteit weinig te hebben gebracht. Het probleem van de burger in financiële nood is, zo blijkt uit de interviews, veel meer gelegen in de grote diversiteit aan (overheids)schuldeisers, met ieder hun eigen aanpak en het gebrek aan onderling overleg en afstemming, dan in het gebrek aan uniformiteit van het toepasselijke recht. Rechtsbijstandverleners vergelijken de overheid-schuldeiser wel met een veelkoppig monster met weinig inlevingsvermogen. Bepalingen over onderwerpen die voor burgers van groot belang zijn, bijvoorbeeld over de materiële aspecten van verrekeningsbesluiten, over uitstel van betaling en kwijtschelding, ontbreken.

Duidelijkheid

De wetgever heeft met titel 4.4 Awb ook beoogd duidelijkheid te scheppen. De gedachte was dat één, algemeen toepasbare regeling waarin bestaande rechtspraak is verwerkt en die de verhouding tot het Burgerlijk Wetboek beschrijft, zowel aan bestuursorganen als burgers duidelijkheid verschaft over het toepasselijke recht.

Die duidelijkheid is binnen dit onderzoek deels gerealiseerd gebleken. De praktijk blijkt de bepalingen van titel 4.4 Awb op zichzelf als duidelijk en goed toepasbaar te beoordelen. Weliswaar zijn er wat overgangsrechtelijke perikelen geweest, maar de rechtspraak heeft daar vrij snel duidelijkheid kunnen brengen. Deze duidelijkheid veronderstelt echter wel bekendheid met de regeling en de rechtspraak daarover. Daar schort het aan, zo hebben de interviews, rechtspraak en geraadpleegde bestuursdocumenten duidelijk gemaakt. In de praktijk blijkt de geldschuldentitel zowel bij bestuursorganen als rechters tamelijk onbekend: men past deze ten onrechte niet toe of maakt geen gebruik van de mogelijkheden die de titel biedt (dwangbevel, verrekening). Wat

daarbij zeker niet helpt, is het eerder gesignaleerde gebrek aan uniformiteit. Doordat de vóór 1 juli 2009 bestaande regimes (civiel, fiscaal) zijn blijven bestaan, lijken veel bestuursorganen de daarbij behorende bestuurspraktijk van vóór 1 juli 2009 te hebben voortgezet. Zij hebben dat ook kunnen doen, omdat ook bij burgers en rechters de veranderingen per die datum maar in beperkte mate zijn doorgedrongen.

Evident is dat ook de vele afwijkingen van titel 4.4 Awb in bijzondere wetgeving niet bijdragen aan de duidelijkheid en kenbaarheid van het toepasselijke recht. Een in het oog springend voorbeeld hiervan is de regeling voor de dwangsom in afdeling 5.3.2 Awb. Daarin wordt, nota bene in de Awb zelf, de invorderingsbeschikking, de verbeurte van rechtswege en de korte verjaringstermijn in combinatie met beperkte stuitingsmogelijkheden geregeld op een wijze die niet goed aansluit op titel 4.4 Awb. Verder kan EU-wetgeving de toepassing van de geldschuldenregeling doorkruisen, een probleem dat overigens speelt voor alle nationale regels van bestuursrecht.

Als bestuursorganen wel bekend zijn met het bestaan en de toepasselijkheid van titel 4.4 Awb, blijken de resterende onduidelijkheden met name te liggen op gebieden waar algemene bepalingen over bestuursrechtelijke geldschulden ontbreken, zoals hiervoor werd behandeld. Onduidelijkheden voor burgers over de geldende regels blijken vaak terug te voeren op de communicatie. Zij blijken beschikkingen over bestuursrechtelijke geldschulden vaak lastig te kunnen duiden en zijn niet thuis in de wereld van de getrapte besluitvorming en de leer van de formele rechtskracht van besluiten. Rechtshulpverleners benadrukken dat in besluiten zou moeten worden gewezen op de consequenties van het niet voldoen aan verplichtingen die uit die besluiten voortvloeien en op de consequentie van het niet tijdig bezwaar maken tegen besluiten.

Efficiëntie

Een derde doelstelling van de Awb-wetgever met titel 4.4 Awb was het realiseren van efficiëntievoordelen, met name in het invorderingstraject. Daaraan zouden met name de uniformering van de rechtsregels, de algemene dwangbevelbevoegdheid en de concentratie van rechtsbescherming bij de bestuursrechter bijdragen.

De parlementaire geschiedenis koppelt het – reeds besproken – streven naar uniformering mede aan de opstap naar eventuele rijksbrede incasso, uit te voeren door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Vermeld is al dat de uniformering van het toepasselijke recht maar matig is geslaagd. Er zal dus nog heel wat werk moeten worden verzet alvorens de efficiencyvoordelen van rijksbrede incasso benut kunnen worden. Niettemin blijkt er wel behoefte te bestaan aan

institutionele uniformering. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat men de gemeentelijke belastingdienst graag inzet als gemeentebrede, exclusieve incassodienst. Dit zou een goedkopere, eenvoudigere en flexibelere incassopraktijk opleveren. Deurwaarders lijken dit streven in zoverre te onderschrijven dat ook zij gebrekkige informatie-uitwisseling signaleren binnen gemeenten en tussen de deurwaarders die gemeenten inschakelen. Institutionele uniformering kan ook tegemoet komen aan de klacht van de rechtsbijstandverleners over de overheid als schuldeiser in vele gedaanten; gedaanten die bovendien niet afstemmen, noch rekening houden met elkaar. Voor de burger levert dat een onoverzichtelijke situatie op. Niettemin plaatsen zij wel kanttekeningen bij de bestaande voorstellen op dit punt. Met een rijksbrede incassodienst is nog geen overheidsbrede incassodienst gecreëerd en de vrees bestaat dat juist gemeenten met de lastige incasso's blijven zitten. Bovendien maken zij zich zorgen over ingrijpende bevoegdheden die het nieuwe CJIB zou krijgen.

De algemene dwangbevelbevoegdheid zou bijdragen aan de efficiency, omdat deze in de plaats komt van vele, onderling verschillende dwangbevelregelingen (efficiency door uniformering en duidelijkheid) en geen dure incassoprocedure bij de civiele rechter meer nodig is. Daarbij moet worden vermeld dat is gekozen voor het systeem dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel alleen bestaat als daarvoor een specifieke wettelijke grondslag bestaat. In zaken waarin de financiële belangen groot zijn, heeft de wetgever vaak afgezien van deze mogelijkheid, of bijzondere rechtsbescherming gehandhaafd in de vorm van een verzetsprocedure met schorsende werking. Daar heeft de rechtsbescherming voor de burger het hier dus gewonnen van het efficiëncystreven. Op een aantal brede rechtsterreinen (subsidieright, sociaal-zekerheidsrecht, handhavingsrecht) is echter wel gekozen voor een algemene dwangbevelbevoegdheid en bestuursorganen waarderen dat als een efficiëntieverbetering. Er moet dan wel van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt. In de praktijk wordt de vordering echter nog regelmatig, zonder nadere toelichting, ter incasso overdragen aan een gerechtsdeurwaarder. Opmerkelijk is dat deurwaarders de efficiëncywinst op dit vlak relativeren. Zij melden dat in het gros van de zaken de dwangbevelbevoegdheid ook al vóór 1 juli 2009 bestond.

De concentratie van de rechtsbescherming ten slotte zou ook bijdragen aan de te bereiken efficiëntiewinst. Dat onderwerp komt als aparte onderzoeksvraag in de navolgende paragraaf aan bod.

9.5 Onderzoeksresultaten - rechtsbescherming

Omdat met titel 4.4 Awb nieuwe beschikkingen werden geïntroduceerd, met bijbehorende, geconcentreerde rechtsbescherming door de bestuursrechter, alsmede afschaffing van de verzetsprocedure bij de civiele rechter, is in dit onderzoek bekeken welke gevolgen dat heeft gehad voor de rechtsbescherming van de burger.

Waar het verdwijnen van de 'knip' tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter bij de afwikkeling van bestuursrechtelijke geldschulden in het algemeen als een verbetering wordt gezien, was met name de vraag of de 'stapeling' van beschikkingen waarin titel 4.4 Awb voorziet, niet opnieuw tot gefragmenteerde rechtsbescherming zou leiden. De regering stelde dit probleem te hebben ondervangen door te voorzien in geconcentreerde rechtsbescherming, en zij lijkt daarin gelijk te hebben gekregen. De concentratiebepalingen (met name 4:125, 5:31c en 5:39 Awb) worden in de praktijk eigenlijk zonder uitzondering positief gewaardeerd. Concentratie scheelt de belanghebbende tijd; hij hoeft immers niet opnieuw een bestuurlijke voorprocedure te volgen. Wel mist hij daardoor ook de doelmatigheidstoets in de bezwaarfase, die juist bij bijkomende beschikkingen (bijvoorbeeld bij besluiten inzake uitstel van betaling en kwijtschelding) van belang kan zijn. Verder bespaart een concentratiebepaling de burger doorgaans verwarring (het geschil over één rechtsbetrekking ligt niet tegelijkertijd bij twee of meer instanties) en geldt (de bestuursrechter vraagt voor de toetsing van de nevenbeschikking geen extra griffierecht).

Toch zijn ook enige kanttekeningen geplaatst. De concentratiemogelijkheden zijn niet onbeperkt (bijkomende beschikkingen moeten bijvoorbeeld van hetzelfde bestuursorgaan afkomstig zijn) en de belanghebbende dient bijkomende beschikkingen nog steeds 'te betwisten'. Deze laatste eis heeft tot nogal wat onduidelijkheid en jurisprudentie geleid en de indruk bestaat dat veel rechtshulpverleners 'voor de zekerheid' nog steeds ook bezwaar maken tegen nevenbeschikkingen. Omdat bestuursorganen zich soms onvoldoende bewust zijn van de plicht tot concentreren, heeft de Afdeling een herinnerings- en een informatieplicht in het leven geroepen. Dit zou de processuele rechtszekerheid ten goede komen en de kenbaarheid van het bestaan van nevenbeschikkingen vergroten. Deze jurisprudentie lijkt nog niet erg bekend bij de eerstelijns rechters. Overwogen zou kunnen worden op dit punt meer voorlichting te geven aan bestuursorganen of zelfs de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geïntroduceerde herinneringsplicht en informatieplicht wettelijk vast te leggen.

Belangrijk is verder dat de concentratiemogelijkheid niet het – in de praktijk gevoelde – probleem van de formele rechtskracht ondervangt. Een burger die nalaat tijdig bezwaar te maken tegen de betalingsbeschikking, kan deze niet alsnog betwisten in een procedure tegen een invorderingsbeschikking, een nevenbeschikking of in een executiegeschil.

9.6 Onderzoeksresultaten - administratieve lasten

Tijdens de parlementaire behandeling van de vierde tranche van de Awb heeft met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zorgen geuit over een toename van bestuurslasten door het zogenaamde 'stapelen' van beschikkingen. De minister heeft deze zorg, blijkens het onderhavige onderzoek terecht, gerelativeerd. Bestuursorganen, deurwaarders noch rechters maken melding van een permanente verhoging van de bestuurslasten. Wel hebben er enige verschuivingen plaatsgevonden. Het meest duidelijk is dit zichtbaar dit binnen de rechterlijke macht, waar het 'afschaffen' van de verzetsprocedure tot overheveling van rechtsvragen naar de bestuursrechter heeft geleid. Dat is met name merkbaar in het handhavingsrecht. Daarentegen lijkt de werkverdeling tussen bestuursorganen en gerechtsdeurwaarders nauwelijks te zijn gewijzigd.

Wel heeft de invoering van titel 4.4 Awb geleid tot eenmalige lastendruk bij bestuursorganen en (in mindere mate) deurwaarders wegens de noodzakelijke aanpassingen van ICT-systemen en het bijscholen van ambtenaren. Ook de relatieve onbekendheid met de regeling veroorzaakt bij tijd en wijle eenmalige lastendruk, wanneer bijvoorbeeld een bezwaar- of beroepsprocedure tot de conclusie noopt dat de bestaande procedures en werkwijzen aanpassing behoeven. Deze eenmalige lastendruk mag niet worden onderschat, in sommige gevallen is dat de hoofdreden gebleken voor de bijzondere wetgever om niet aan te sluiten bij titel 4.4 Awb, maar om te blijven bij 'oude en vertrouwde' invorderingsregels.

9.7 Onderzoeksresultaten - specifieke knelpunten

Tot slot is in het concluderende hoofdstuk 8 van dit onderzoek aandacht gevraagd voor specifieke knelpunten die samenhangen met betrekking tot specifieke onderdelen van de geldschuldenregeling, waarvan belangrijkste hieronder zijn samengevat.

Over de gewenste inhoud van betalingsbeschikkingen bestaat discussie. Artikel 4:87 Awb bepaalt dat de betalingsbeschikking in elk geval dient te vermelden de te betalen geldsom en de termijn waarbinnen moet worden betaald. Dat betekent dat het niet nodig is de burger erop te wijzen wat

de gevolgen zijn van niet-tijdige betaling en van het niet tijdig opkomen tegen de beschikking indien men het daarmee niet eens is. Uit de interviews is gebleken dat het verstandig is de burger daar wel op te wijzen, om onbegrip, frustratie en onnodige en kansloze procedures te voorkomen. In dat kader is aanbevolen om in titel 4.4 Awb te bepalen dat de betalingsbeschikking toelicht welke gevolgen aan niet-tijdige betaling zijn verbonden. Eenzelfde soort pleidooi is gehouden voor andere beschikkingen zoals de beschikking tot uitstel van betaling, gedurende welk uitstel de wettelijke rente als hoofdregel doorloopt, en dwangsombesluiten; het is door de verbeurte van rechtswege voor de burger niet altijd duidelijk dat hij in betalingsverzuim is.

Verder kwam de verrekeningsbeschikking aan bod. Verrekening is slechts mogelijk voor zover de bevoegdheid daartoe in een wettelijk voorschrift is opgenomen (art. 4:93 Awb). Hoewel de regel duidelijk is trekt dit onderwerp in de interviews veel aandacht. Bestuursorganen vinden het frustrerend dat er niet meer verrekeningsbevoegdheden in wettelijke voorschriften zijn opgenomen. Zij voeren vaak meerdere regelingen uit die onderling geen verrekeningsmogelijkheid kennen. Van de rechtshulpverleners komt een duidelijke waarschuwing voor de bevoegdheid om schulden met lopende voorschotten te verrekenen, een bevoegdheid waarvan vooral de fiscus gebruik maakt. Nu lopende voorschotten vaak worden meegerekend in draagkrachtberekeningen heeft het stopzetten daarvan in de praktijk vaak tot gevolg dat de beslagvrije voet niet wordt gerespecteerd. Bovendien lopen verschillende overheden elkaar met verrekeningsbesluiten in de weg: door verrekeningen verandert de draagkracht van burgers waarop afbetalingsregelingen met andere bestuursorganen zijn gebaseerd. Voor veel burgers is dit optreden van bestuursorganen als onderdeel van 'de overheid', terwijl men net een afbetalingsregeling heeft getroffen met een ander bestuursorgaan (door de burger ook beschouwd als 'de overheid'), onbegrijpelijk. Het verdient aanbeveling te streven naar een overheidsbrede incassodienst met zorgvuldig doordachte bevoegdheden.

Ook beschikkingen inzake uitstel van betaling en kwijtschelding kregen veel aandacht in de interviews. Daarvoor geeft artikel 4:94 Awb slechts enkele procedurele bepalingen, een bewuste keuze van de wetgever die het regelen van deze onderwerpen een taak voor de bijzondere wetgever vond. De praktijk heeft dringend behoefte aan materiële normen. Nu de Invorderingswet 1990 met bijbehorende Leidraad invordering 2008 deze regelingen wel bevatten, is het begrijpelijk dat de uitvoeringspraktijk regelmatig de voorkeur geeft aan fiscale invordering, met name omdat de Leidraad in de praktijk redelijk bevredigend werkt volgens verschillende partijen.

Verder werd geconcludeerd dat er een bevoegdheid tot het stopzetten van de voorschotbetaling (zoals bijv. opgenomen in de Awir en de subsidietitel van de Awb) in artikel 4:96 Awb zou kunnen worden opgenomen. Deze bevoegdheid biedt bestuursorganen de mogelijkheid om, wanneer zij onregelmatigheden vermoeden, de betaling stop te zetten zonder direct een definitief oordeel te moeten geven over de rechtspositie van de geadresseerde van het besluit. Ook hebben bestuursorganen behoefte aan een algemene bevoegdheid tot het vorderen van rente over onverschuldigd betaalde gelden over de periode dat zij (onterecht) bij de burger verbleven. Afdeling 4.4.2 ziet slechts op rente na verzuim omdat te laat wordt terugbetaald. Voor de eerstgenoemde rente is een apart wettelijk voorschrift nodig in de bijzondere wet, die nogal eens ontbreekt.

Verjaring vormt een belangrijke kwestie bij invordering van dwangsommen, gelet op de afwijkende, korte verjaringstermijn van 1 jaar (art. 5:35 Awb). De praktijkproblemen zijn hier met name het gevolg van de beperkte, limitatieve stuitingsmogelijkheden. Soms leidt dit ertoe dat de invorderingsbevoegdheid onbedoeld verjaart, in andere gevallen dwingt het de overheid om aan te manen ter voorkoming van verjaring, terwijl een concrete wens tot invordering (nog) niet bestaat. De positie van derden lijkt hierbij door de wetgever over het hoofd te zijn gezien. Zij hebben geen juridische mogelijkheid om te voorkomen dat de bevoegdheid tot het invorderen van verbeurde dwangsommen, bedoeld of onbedoeld, verjaart. Nu de invorderingsbeschikking juist in het leven is geroepen ter versterking van de positie van derden, ligt het in de rede dat de wettelijke regeling op dit punt wordt aangevuld, bijvoorbeeld met de bepaling dat de verjaring wordt verlengd vanaf het moment dat de invorderingsbeschikking (ongeacht haar inhoud) is genomen totdat deze onherroepelijk is geworden.

De van titel 4.4 Awb afwijkende regeling voor de verbeurde en invordering van dwangsommen heeft tot discussie in de literatuur geleid, terwijl uit interviews blijkt dat ook de praktijk met deze materie worstelt. Gemeenten raken soms pas door een juridische procedure op de hoogte van de noodzaak een invorderingsbeschikking te nemen teneinde de bevoegdheid tot aanmaning en dwanginvordering uit te kunnen oefenen. Tegelijkertijd beseffen burgers vaak niet dat, als niet binnen de begunstigingstermijn aan de last wordt voldaan, de verplichting tot betaling van verbeurde dwangsommen van rechtswege ontstaat, ook als het bestuursorgaan hen daarover niet informeert. Dat klemt met name in gevallen waarin de burger meent aan de last te hebben voldaan en het bestuursorgaan pas (veel) later een invorderingsbeschikking neemt. In dat licht zou – ter voorlichting van burgers en bestuursorganen – artikel 5:32a Awb aangevuld kunnen worden

met de bepaling dat een last onder dwangsom vermeldt dat dwangsommen na afloop van de begunstigingstermijn van rechtswege worden verbeurd, dat de overtreder bij niet-betaling na zes weken in verzuim geraakt en dat de verschuldigde dwangsommen, rente en kosten bij invorderingsbeschikking worden vastgesteld. Een verdergaande aanpassing zou zijn om artikel 5:37 Awb om te vormen tot een betalingsbeschikking in de zin van titel 4.4 Awb, in die zin dat het bestuursorgaan het bedrag van de verbeurde dwangsommen bij beschikking vaststelt, waarna het regime van titel 4.4 Awb voor de afwikkeling van deze geldschuld onverkort kan worden toegepast.

9.8 Slotbalans

Heeft de invoering van titel 4.4 Awb al met al gebracht wat de betrokkenen ervan hoopten en verwachtten? Zoals zo vaak moet het antwoord op grond van de onderzoeksresultaten luiden: gedeeltelijk. Er is een algemene regeling met een zeer breed bereik ontworpen, maar die regeling wordt beslist niet op alle bestuursrechtelijke geldschulden toegepast. Het naast elkaar bestaan van civiel-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke invordering, alsmede de vele afwijkingen in bijzondere wetten doen afbreuk aan de uniformiteit en relativeren de beoogde eenvoudige toepasbaarheid van de – op zichzelf als duidelijk ervaren – geldschuldentitel. In het streven naar eenvoud en uniformiteit valt nog veel terrein te winnen. Waar de rechtsbescherming van burgers (in elk geval op papier) is verbeterd door het verdwijnen van 'de knip' tussen het beroep bij de bestuursrechter en het verzet bij de burgerlijke rechter, geven rechtshulpverleners eensgezind aan dat de belangrijkste problemen rond bestuursrechtelijke geldschulden van burgers op andere terreinen liggen, terreinen die titel 4.4 Awb niet, of slechts procedureel regelt.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de invoering van titel 4.4 Awb tamelijk geruisloos is verlopen. Protesten uit de praktijk en kritiek in de literatuur zijn beperkt gebleven en ook de gepubliceerde rechtspraak legt geen grote problemen aan de dag. Aan deze geruisloze invoering zit een keerzijde. De regeling voor de bestuursrechtelijke geldschulden is maar matig bekend, ook bij bestuursorganen en rechters. Bovendien heeft het onderzoeksteam de indruk dat de onderliggende problematiek van de burger in betalingsmoeilijkheden zich aan de waarneming onttrekt. De betrokken burgers hebben vaak onvoldoende kennis en middelen en de betrokken bedragen zijn te klein om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de waarborgen die titel 4.4 Awb biedt, de (geconcentreerde) rechtsbescherming daaronder begrepen. Voorlichting aan de betrokken bestuursorganen, de coördinatie van invordering door verschillende overheden, wettelijke of beleidsregels omtrent (de mate van) verrekening, kwijtschelding en invordering en –

last but not least – de wettelijke verplichting voor bestuursorganen om burgers in de betalingsbeschikking voor te lichten over de gevolgen van niet-betaling, zijn enkele mogelijkheden die zouden kunnen bijdragen aan het aanpakken van deze onderliggende problematiek.